JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 30/05/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 648/2025

Reclamante: [redacted]

Organismo: MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

Palabras clave: Expediente normativo, art. 18.1.b); artículo 14.1.k); art. 26.4 Ley 50/1997, del Gobierno.

R CTBG
Número: 2025-0631 Fecha: 30/05/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 26 de febrero de 2025 el reclamante solicitó al MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «Toda la documentación, existente hasta la fecha de concesión de acceso a esta solicitud, obrante en el expediente relativo al anteproyecto de Ley para la mejora de la gobernanza democrática en servicios digitales y medios de comunicación, aprobado el 25 de febrero de 2025 en Consejo de Ministros. Entre otros: texto del anteproyecto inicial y del definitivo; MAIN, informes y dictámenes solicitados y evacuados, ficha de evaluación de los resultados de las aportaciones realizadas al trámite de información o audiencia públicas, etcétera.».

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

2. No consta respuesta de la Administración.

3. Mediante escrito registrado el 27 de marzo de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] de la LTAIBG en la que puso de manifiesto lo siguiente:

   «PRIMERO.- Que existe un absoluto silencio administrativo respecto a la solicitud de acceso. Ha de tenerse en cuenta lo dicho por ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución 687/2023, de 21 de marzo de 2024, sobre las reclamaciones ante ese Consejo por silencio administrativo que no deben considerarse prematuras (...).

   SEGUNDO.- Que es muy difícil atacar jurídicamente una desestimación por silencio administrativo de una solicitud de acceso, dado que el reclamante desconoce si la Administración se basa en alguno de los límites establecidos en el artículo 14 de la Ley 19/2013.

   TERCERO.- Los documento solicitados no están incursos en ninguna de las causas de inadmisión (artículo 18) ni en ninguno de los límites al derecho de acceso (artículo 14), previstos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

   CUARTO.- Como el acceso solicitado, al que se refiere la presente reclamación, se refiere a la denominada "huella normativa", el que suscribe considera que la denegación de acceso por silencio administrativo constituye una vulneración de lo dispuesto por ese Consejo de Transparencia en su Resolución de 16 de septiembre de 2024 (762/2023. R/1036/2024), en la que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno consideró que ha de reconocerse un derecho de acceso amplio a la documentación generada o adquirida en el marco de los procedimientos de elaboración de disposiciones normativas, por la estrecha conexión que, en un estado democrático como el español, existe entre el procedimiento legislativo y los principios de publicidad, transparencia y participación en los asuntos públicos. Como regla, debe reconocerse el derecho de acceso a los documentos elaborados o adquiridos en el marco de los procedimientos normativos, no sólo cuando éstos han concluido, sino también cuando están en curso.

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG
Número: 2025-0631 Fecha: 30/05/2025

Que, asimismo, es de esperar que el presente expediente no corra la misma suerte que lo acontecido con el referido asunto 762/2023, que, como ese Consejo conoce, ha resultado en un incumplimiento grave, manifiesto y consciente de las resoluciones del Consejo de Transparencia, dado que el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, a través de su Secretario General Técnico, se ha comunicado, el 27 de marzo de 2025, lo siguiente:

"Con fecha 7 de marzo de 2023, se dictó Resolución del Secretario General Técnico–Director del Secretariado del Gobierno de este Ministerio por la que, en virtud del artículo 18.1.a), en relación con el artículo 13, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se resuelve inadmitir a trámite la solicitud por referirse a información que se encuentra actualmente en curso de elaboración y de publicación general, con fundamento en la siguiente motivación:

En el presente procedimiento, el interesado solicita distintas informaciones relativas al Anteproyecto de Ley de Información Clasificada, el cual se encuentra actualmente en curso de elaboración y tramitación siguiendo el procedimiento legalmente establecido en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, sin que se haya producido hasta la fecha la elevación del citado Anteproyecto al Consejo de Ministros para su aprobación, en su caso, como Proyecto de Ley.

A mayor abundamiento, debe tenerse presente la doctrina sentada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno desde su Resolución de 20 de octubre de 2016 para aquellos casos en los que, como sucede en el presente supuesto, «el propio órgano al que corresponde constitucionalmente la iniciativa legislativa, esto es al Gobierno, aún no ha tenido conocimiento de la información solicitada por el reclamante» (...)

El 16 de septiembre de 2024 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dicta Resolución estimatoria de la reclamación presentada frente a este Ministerio, instándole a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la información solicitada. Asimismo, insta a este Ministerio a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

En base a los antecedentes expuestos, ACUERDO Solicitar que se dé por ejecutada la citada Resolución del CTBG, al haber sido resuelta y notificada, con fecha 7 de marzo de 2023, la solicitud de que trae causa, y que se resuelva el archivo de las actuaciones referentes a la reclamación formulada...Notifíquese al interesado y al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno".

R CTBG
Número: 2025-0631 Fecha: 30/05/2025

Es decir, una auténtica tomadura de pelo, un incumplimiento grave, manifiesto y consciente de las resoluciones del Consejo de Transparencia. Por todo cuanto antecede, SOLICITA A ESE CONSEJO: Que previos los trámites de rigor, estime la presente reclamación y resuelva en el sentido de que debe darse acceso a la documentación solicitada».

4. Con fecha 28 de marzo de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 7 de abril de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, oficio de contestación en el que se señala lo siguiente:

   «En contestación a la reclamación 648/2025 relativa al Expediente 00001-00101813, se comunica que dicho expediente fue finalizado con fecha 31 de marzo mediante notificación al ciudadano. El retraso en la comunicación de la resolución al solicitante se debe a circunstancias internas de gestión, que provocaron que los plazos inicialmente previstos no pudieran ser cumplidos en su totalidad.

   En lo referente al requerimiento de alegaciones complementarias, la información proporcionada al ciudadano corresponde a la disponible en la actualidad, al tratarse de norma de ley que se encuentra en fase de elaboración.

   Mediante el presente oficio se da traslado de la citada resolución, así como las alegaciones expuestas en el mismo, acompañadas de las disculpas pertinentes por los posibles inconvenientes que el referido retraso haya podido ocasionar».

   Junto a ello el Ministerio aportó también la Resolución de 18 de marzo de 2025 -notificada al interesado el 31 de marzo de 2025- en la que dispuso que:

   «(...) Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General de Ordenación de los Servicios de Digitalización y de Comunicación Audiovisual, (..).”

   RESUELVE

   Admisión parcial de la solicitud de acceso a la información de acuerdo con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

   El asunto objeto de esta solicitud de acceso a información es el Anteproyecto de Ley para la mejora de la gobernanza democrática en servicios digitales y medios

R CTBG Número: 2025-0631 Fecha: 30/05/2025

de comunicación. Una norma de ley que se encuentra en fase de elaboración conforme al procedimiento previsto en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; en el momento de recibirse esta solicitud por esta Secretaría de Estado.

En cuanto al Anteproyecto de Ley que nos atañe, el Consejo de Ministros ha examinado el texto el 25 de febrero de 2025 siguiendo con los trámites previstos para la elaboración de la norma jurídica, pero aún no ha aprobado una versión definitiva del texto que deberá remitirse a las Cortes Generales para su tramitación parlamentaria y, en su caso, aprobación.

El Anteproyecto de Ley para la mejora de la gobernanza democrática en servicios digitales y medios de comunicación se encuentra actualmente en tramitación, recientemente se ha iniciado el trámite de audiencia e información pública. Para ello, se han publicado los documentos que contienen el texto del anteproyecto y la memoria del mismo en el portal web del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Los textos están disponibles a través del siguiente enlace: S.E. de Digitalización e Inteligencia Artificial y S.E. de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales – DetalleParticipacionPublica (...)»

5. Tras la presentación por parte del reclamante de escrito en el que adjunta la Resolución reproducida y se ratifica en la reclamación indicando que el Ministerio «parece no dar acceso a todos los documentos que conforman el expediente a esta fecha, lo que parece desprenderse de la documentación citada en la MAIN», el Consejo concede un nuevo plazo de alegaciones al Ministerio, sin que a la fecha de elaborarse esta reclamación se haya recibido contestación.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38

R CTBG Número: 2025-0631 Fecha: 30/05/2025

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información relativa al Anteproyecto de ley para la mejora de la gobernanza democrática en servicios digitales y medios de comunicación.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «*[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*».

[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-0631 Fecha: 30/05/2025

En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. Recuérdese al respecto que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que «*con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta*».

Según se deriva del expediente remitido por el Ministerio, poco después de interponer el interesado esta reclamación, el órgano competente respondió al solicitante (el 31 de marzo de 2025) concediendo parcialmente la información mediante la remisión al enlace web donde estaban publicados el texto del anteproyecto de ley y la MAIN, como consecuencia de haberse iniciado el trámite de audiencia pública del artículo 26.2 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. El reclamante, no obstante, se ratifica en la reclamación por considerar que no se le ha dado acceso a toda la documentación que obra en el expediente.

5. En la valoración de la cuestión suscitada se ha de partir inexorablemente de la doctrina establecida por este Consejo sobre el acceso a la documentación contenida en los expedientes normativos, que ha ido decantándose progresivamente y ha quedado fijada en la Resolución 1036/2024, de 16 de septiembre en los siguientes términos:

   «*como regla, debe reconocerse el derecho de acceso a los documentos elaborados o adquiridos en el marco de los procedimientos normativos, no sólo cuando éstos han concluido, sino también cuando están en curso. Y ello porque, sin perjuicio de la relevancia del acceso a la documentación generada en los procedimientos concluidos para conocer cómo se toman las decisiones y para la rendición de cuentas, desde el punto de vista del principio democrático es primordial que la ciudadanía pueda conocer dichos documentos cuando aún existe la posibilidad de desarrollar un debate público abierto sobre sus contenidos. Sólo así se dan las condiciones para el pleno ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos. Conocer las razones de oportunidad y las motivaciones jurídicas de la normativa proyectada, su coste, las previsiones sobre su impacto económico y social, así como las cualificadas opiniones expresadas por los órganos informantes, contribuye a fortalecer el debate público sobre el contenido de la regulación proyectada y sobre su idoneidad para satisfacer los intereses generales.*

R CTBG
Número: 2025-0631 Fecha: 30/05/2025

De ahí que carezca de sentido retrasar el acceso a la documentación hasta el momento posterior a que el Consejo de Ministros haya fijado definitivamente los contenidos del proyecto de ley que remitirá a las Cortes, pues con ello se hurta a la ciudadanía una información de gran trascendencia para conocer cómo se toman las decisiones que les afectan y para participar activamente en el debate público sobre los contenidos de las normas de las que van a ser sus destinatarios.

Las excepciones a esta regla general sobre el acceso, como se ha indicado, deben ser interpretadas restrictivamente y aplicadas con proporcionalidad. En consecuencia, atendiendo a la protección que el artículo 14.1.k) LTAIBG confiere a la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en los procesos de toma de decisión, puede resultar admisible que, en determinadas circunstancias, se limite el acceso a la información preparatoria de un proyecto normativo cuando el órgano competente aún no ha tomado ninguna decisión sobre el mismo, pero la vigencia de dicha limitación ha de quedar circunscrita al tiempo estrictamente necesario para alcanzar la finalidad perseguida. A juicio de este Consejo, en el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley y de los decretos legislativos, la restricción del acceso únicamente estaría justificada, en la medida en que resulte necesaria para garantizar la confidencialidad o el secreto requerido en los procesos de toma de decisión, en la fase previa al trámite del artículo 26.4 de la Ley 50/1997, esto es, con anterioridad la aprobación del anteproyecto por el Consejo de Ministros en "primera vuelta" y la apertura del período de consultas, dictámenes e informes. Una vez que el órgano competente ha fijado los elementos esenciales de la regulación proyectada, el conocimiento de la documentación que se genere en la fase posterior tiene un indudable interés para el desarrollo de un debate abierto sobre sus contenidos, en el que los ciudadanos puedan ejercer eficazmente su derecho fundamental a participar en los asuntos públicos.

El acceso a la información en los términos expuestos no afecta a la garantía de la confidencialidad y el secreto requerido en los procesos de toma de decisión por los órganos competentes (art. 14.1.k) LTAIBG), pues ambos bienes jurídicos quedan suficientemente protegidos a través del secreto de las deliberaciones de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y de las deliberaciones del propio Consejo de Ministros. Este es precisamente el objeto central del límite reconocido en la letra k del artículo 3 del Convenio de Tromsø referido a la protección de «las deliberaciones entre autoridades públicas o en su seno», que, como se ha indicado tiene por finalidad «preservar la calidad del proceso de decisión, permitiendo cierto `espacio libre para pensar´».

R CTBG
Número: 2025-0631 Fecha: 30/05/2025

Un entendimiento más amplio de las restricciones al acceso, que abarque también los documentos generados en las consultas, dictámenes e informes evacuados en la fase intermedia entre la primera y la segunda vuelta en Consejo de Ministros, resultaría difícilmente compatible con la exigencia de interpretación restrictiva del límite del artículo 14.1.k) LTAIBG, con los parámetros del Convenio de Tromsø y con el derecho a participar en los asuntos públicos reconocido en el artículo 23 de la Constitución. Únicamente en aquellos supuestos excepcionales en los que el órgano competente demuestre que la divulgación de los documentos perjudicaría concreta y efectivamente el proceso de decisión, y que el riesgo de tal perjuicio es razonablemente previsible y no meramente hipotético, cabría considerar fundada la aplicación del límite del artículo 14.1.k).

6. En el caso presente la solicitud de acceso versa sobre el expediente normativo de un anteproyecto de ley que ya fue objeto de examen por el Consejo de Ministros a los efectos previstos en el artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por lo que, en aplicación de la doctrina expuesta, procede reconocer pleno acceso a la documentación generada en la fase intermedia entre la primera y la segunda vuelta de Consejo de Ministros por su indudable interés para el desarrollo de un debate abierto sobre los contenidos normativos en el que los ciudadanos puedan ejercer eficazmente su derecho fundamental a participar en los asuntos públicos.

   Como ha quedado reflejado en los antecedentes, el Ministerio ha concedido acceso al texto del anteproyecto y al de la MAIN, sin precisar que estos dos documentos eran los únicos disponibles en el momento de presentarse la solicitud. Al no haber contestado al requerimiento de alegaciones solicitadas en el marco de este procedimiento en relación con lo señalado por el reclamante sobre el carácter incompleto del acceso concedido, este Consejo carece de elementos de juicio para determinar si efectivamente se ha concedido un acceso pleno o no. En consecuencia, se ve obligado a estimar la reclamación e instar al órgano competente a que facilite el resto de la documentación que obre en su poder o, en caso de que la facilitada sea la única, así lo declare expresamente.

7. Sentado lo anterior, conviene precisar que, en lo que concierne al acceso solicitado a las fichas de valoración de las alegaciones y comentarios aportados en el trámite de consulta de pública, en la resolución R CTBG 1060/2024, de 20 de septiembre, ya se estableció que dichas fichas tienen la naturaleza de información auxiliar o de apoyo, dado que «*se trata de una documentación que no se elabora en todo caso, pues no es de realización preceptiva y constituye una actividad preparatoria de la valoración*

R CTBG
Número: 2025-0631 Fecha: 30/05/2025

de las aportaciones realizadas en el trámite de audiencia y de información pública que, con posterioridad, se recogen en los anexos de la MAIN». De ahí que queden excluidas del ámbito del derecho de acceso en aplicación de la previsión del artículo 18.1.b) LTAIBG.

8. En consecuencia, por las razones expuestas, se debe estimar parcialmente la reclamación a fin de que se facilite al interesado, el resto de la documentación obrante en el expediente normativo.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada frente al MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante el resto de la documentación disponible, de conformidad con lo indicado en los fundamentos jurídicos séptimo y octavo, en relación con la siguiente solicitud:

> *Toda la documentación, existente hasta la fecha de concesión de acceso a esta solicitud, obrante en el expediente relativo al anteproyecto de Ley para la mejora de la gobernanza democrática en servicios digitales y medios de comunicación, aprobado el 25 de febrero de 2025 en Consejo de Ministros. Entre otros: texto del anteproyecto inicial y del definitivo; MAIN, informes y dictámenes solicitados y evacuados.*

TERCERO: **INSTAR** al MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23

R CTBG Número: 2025-0631 Fecha: 30/05/2025

conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0631 Fecha: 30/05/2025

[redacted]

[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta